



A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM UM CONTEXTO GLOBALIZADO*

SHIGUENOLI MIYAMOTO

Livre-docente e professor titular
em Relações Internacionais
e Política Comparada, da UNICAMP

* A produção deste texto contou com recursos do CNPq, por meio de Bolsa de Produtividade em Pesquisa, nível 1-B, concedida ao autor





RESUMO

O texto analisa o comportamento da política externa brasileira no contexto do pós-guerra fria. Diante do novo cenário o Brasil tem atuado em frentes diversas, seja participando mais ativamente das organizações internacionais, seja fazendo demandas por cargos. Ao mesmo tempo que tem dado grande importância às potências emergentes, tem procurado agir com os grandes atores e também com os países em desenvolvimento. Nesse contexto, papel privilegiado tem sido concedido às relações Sul-Sul.

Palavras-chave: política externa brasileira, integração regional, relações Sul-Sul, países emergentes, países em desenvolvimento.

ABSTRACT

The text examines the Brazilian foreign policy in the post Cold War. Throughout the paper we demonstrate interests and priorities established by Brazilian authorities, by the institution responsible for foreign policy, the diverse items which constitute the national agenda, especially in regards to regional initiatives. Diplomatic analysis is made, focusing on recent years, when integration became an important theme in Brazilian and other South American countries' agenda. Our concern is not, however, to analyze deeply any specific initiatives, but to focus on the Brazilian government's overall priorities at each moment.

Keywords: Brazilian foreign policy, regional integration, South-South relations, middle powers.

RESUMEN

La intención del presente texto es examinar la conducta del gobierno brasileño en grandes frentes de la política exterior con el fin de la Guerra Fría. Serán discutidas las formas en que los cambios fueron procesándose a lo largo del tiempo, de acuerdo a las alteraciones de la coyuntura y en términos regionales. Se examina las prioridades del gobierno brasileño a las organizaciones internacionales, a las potencias emergentes y las relaciones Sur-Sur.

Palabras claves: política exterior brasileña, integración regional, relaciones Sur-Sur, países en desarrollo, países emergentes.

1 INTRODUÇÃO

O final do século passado experimentou profundas alterações, com espantosa velocidade. A ordem vigente que estruturou o mundo durante os últimos cinquenta anos desmoronou, levando consigo um padrão de conduta apoiado em grande parte em relações de força e de poder. Foram momentos em que imperava a desconfiança entre os dois grandes antagonistas. Apesar das contestações em suas áreas de influência, cada um deles exercia o poder em sua metade do mundo.

Uma nova ordem emergindo na penumbra, sem contornos precisos, tal qual fumaça ao vento, ainda não conseguiu se definir inteiramente. Muitas explicações e hipóteses foram levantadas, tentando dar conta, em primeiro lugar, dos motivos que levaram ao esfacelamento do império soviético e, de outro lado, especulando sobre qual seria a futura configuração do sistema internacional, em face dessa nova realidade. Sobre a derrocada do mundo socialista, pode-se destacar que a falência desse modelo trouxe as consequências esperadas. Além das divisões geográficas sofridas pelos componentes do antigo Segundo Mundo e os conflitos étnicos que daí surgiram, o fato mais importante foi o papel delegado aos Estados Unidos como a única superpotência.

Não se chegou ainda a um acordo sobre a nova configuração do poder mundial, depois da queda do muro de Berlim. Depois de tantos anos de tensão e de conflitos, os mais otimistas passaram a apostar na cooperação como o fator que mais seria levado em conta. Para esses, crentes no espírito de boa vontade existente nas Relações Internacionais, no novo quadro a ajuda e a solidariedade seriam os grandes destaques. A invasão do Iraque, no início da década de 90 (século XXI), ao mesmo tempo que se encerrava a guerra fria, não seria o padrão de conduta, nem referência para a nova ordem. Em parte, essas interpretações não falharam completamente. Nesses anos, houve uma investida dos grandes encontros multilaterais, patrocinados pela bandeira da Organização das Nações Unidas (ONU), e pela presença ativa das organizações não-governamentais (ONGs). Caminhava-se para uma década promissora, com a discussão de uma grande agenda social que interessava à maior parte do mundo. O exercício do poder pelos Estados Unidos, contudo, colocaria abaixo tais expectativas, quando esse governo se manifestou contrário à recondução de Boutros Boutros-Ghali à Secretaria-Geral da ONU (HELMS, 1996).

No decorrer dos anos, essa visão de cooperação em torno de temas como o combate à pobreza e à fome, a degradação do meio ambiente, a questão urbana, etc., foi esvaindo-se e não teve fôlego suficiente

para solidificar uma nova ordem. Talvez isso tenha ocorrido, entre outros motivos, pelo fato de os Estados Unidos, como o grande agente mundial, não abrirem mão de suas políticas de poder, adotando medidas que atendessem apenas a seus próprios interesses. Por isso, enquanto o mundo assistiu à invasão do Iraque, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), reestruturou seu próprio conceito estratégico, permitindo operações fora de seu território.

Nesse cenário que então surgia, a retórica da globalização se ouviu com todo o vigor e assumiu força explicativa para interpretar o novo mundo mais interdependente, porém muito mais competitivo. Com grande intensidade, se passou a questionar o papel das fronteiras nacionais, o velho e tradicional conceito de soberania nacional, no limite colocando abaixo a ideia do Estado-nação. Enquanto o discurso trilhava esse caminho, o uso da força e da violência jamais deixou de ocupar espaço na agenda dos grandes países, agora voltados para outras ameaças e novos inimigos, tão ou mais preocupantes que os antigos, que já estavam habituados a combater.

Se, de um lado, a política de poder continuou marcando presença constante nos anos 90, com o acirramento dos conflitos étnicos e religiosos na África, no Oriente Médio e no Leste Europeu, verificou-se igualmente o aumento da disputa econômica, sobretudo na tríade do Hemisfério Norte (EUA e Canadá, União Européia, Japão). Atores, até então ocupando papel secundário, mostraram-se ansiosos para participar do jogo para formatar o novo mundo, procurando enxergar, na penumbra desse nebuloso cenário, os melhores caminhos para sair com êxito dessa caminhada, com os grandes que já estavam mais adiante. Ou, pelo menos, não ficarem muito afastados.

Na realidade, alguns anos antes do esfacelamento da União Soviética, fortes sinais indicativos davam mostras de como poderia ser redesenhado o cenário, com a Rodada do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), no Uruguai, e com o surgimento posterior da Organização Mundial do Comércio (OMC). Um conjunto de variáveis, entre as quais as novas tecnologias, o aumento dos protecionismos e a disputa cada vez maior por espaços econômicos, ocasionaram uma luta pela ampliação ou abertura de mercados.

Os países com menores capacidades se sentiram constrangidos e com poucas chances de reverter tal quadro, ainda que possibilidades se lhes abrissem, dentro das regras do jogo. Ou seja, participariam com poderes limitados, como atores coadjuvantes, inserindo-se em uma ordem que, embora despontando, já se lhes mostrava desvantajosa, da mesma forma que a anterior.

Nesse cenário, países considerados emergentes ou potências médias, com aspirações maiores de poder no cenário mundial, partiram para estratégias nem sempre coincidentes, procurando, cada um a seu modo, salvação individual e projeções particulares. Em comum, passaram a utilizar o discurso de que chances iguais deveriam ser oferecidas às nações em desenvolvimento, para que todas, em um contexto global, pudessem sair beneficiadas.

É nesse contexto que Estados como o Brasil atuam sem rumo definido, mudando suas rotas, conforme as alternativas se lhes aparecem. Locomovem-se, às vezes, sem saber qual o melhor caminho a ser seguido e sem uma indicação ou um mapa preciso indicando o ponto final. Estão, porém, conscientes de que devem e exigem fazer parte dessa grande jornada, navegando esperançosamente em direção ao desenvolvimento.

São algumas dessas questões que mais nos interessam de perto e que passaremos doravante a explorar. Teceremos alguns comentários sobre qual o papel que o governo considera adequado para o Brasil nesse contexto e como tem trabalhado nos últimos anos para atingir esse objetivo.

Este texto não tem a pretensão de ser exaustivo, mas tão somente oferecer subsídios para o estudo das relações internacionais brasileiras.¹

2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (PEB): BREVES ANTECEDENTES

Possivelmente não se encontrarão precedentes na política brasileira, em que sua conduta externa não tenha sido em busca de um *status* mais favorável no contexto das relações globais de poder. Adotando posicionamentos mais próximos ou mais afastados dos grandes parceiros, de acordo com a conjuntura e os interesses, o Brasil jamais abriu mão da possibilidade de um lugar de destaque mundial. Mesmo nos momentos mais agudos, se outorgou importância, ainda que restrita ao plano regional. Para tanto, o País sempre esteve de olhos em seus indicado-

¹ Em função dos objetivos aqui estabelecidos, evitaremos citações exaustivas e referências bibliográficas, a não ser as consideradas imprescindíveis para a compreensão do texto. Para os interessados em se aprofundar nos temas mencionados, recomenda-se o acesso às páginas eletrônicas do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.mre.gov.br>) e de outras instâncias governamentais.

res econômicos e industriais e em seus fatores geográficos, às vezes considerando o destino manifesto de algum dia ser guindado à categoria de grande potência.

Caminhando em zigue-zague, no lusco-fusco, em outras oportunidades, e afiliando-se às concepções e modelos de países como os Estados Unidos, a política externa brasileira, em termos gerais. Entretanto, parece ter seguido sempre (adaptando-se às variações conjunturais internas e externas) as diretrizes que, ao longo dos anos, foram solidificando-se na Casa do Barão do Rio Branco. Muitas vezes pagou por isso o preço de ser acusado pelos vizinhos de ocupar o papel de Estado-chave, de gendarme a serviço dos Estados Unidos no Continente Sul-Americano,

No regime militar, a ascensão do País foi claramente procurada pelo que equivocadamente se designou alinhamento automático (Humberto de Alencar Castelo Branco), pela diplomacia da prosperidade (Arthur da Costa e Silva), pela diplomacia do interesse nacional (Emílio Garrastazu Médici) e pelo pragmatismo responsável e ecumênico (Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo)². De diferentes maneiras se procurou catapultar o País, primeiro no cenário regional e, posteriormente, como meta indeclinável, a projeção no cenário mais amplo do jogo mundial do poder, escorado em seus indicadores econômicos e industriais.

Para isso, tornou-se necessário incrementar seus índices, perseguidos em troca da supressão de liberdades e, sob um ponto de vista economicista, negligenciando a sociedade. Na primeira década do regime militar, procurou-se dar conta do ambiente interno e externo, por meio de mecanismos variados, como atos institucionais, cassações, etc. Na arguta observação feita por Oliveiros S. Ferreira (1974, p. 9) sobre o comportamento do governo, era nesses princípios que este se amparava:

Sua origem é comum: militar; vale dizer, os estudos do Conselho de Segurança Nacional; seus fins, os mesmos: construir, com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos francos: seus objetivos, sempre pragmáticos: carrear recursos externos para fortalecer o Poder Nacional.

² A bibliografia que trata desse período, analisando tanto o quadro interno quanto o externo é bastante numerosa. Sobre a política externa do governo militar, consultar Paulo G. F. Vizentini (1998).

Em outros momentos do regime castrense, o governo concebeu o mundo como se todos os parceiros fossem iguais, diversificou sua dependência e promoveu novos contatos com grandes nações, como a França, o Reino Unido e o Japão. Realizou acordos em áreas sensíveis, como a tecnologia nuclear com a República Federal da Alemanha, aprou as arestas regionais com a Argentina e passou a olhar para as grandes florestas do Norte do Brasil.

No cômputo geral, o ciclo militar trouxe consigo fatores positivos e negativos. De negativo, o acirramento das diferenças sociais e econômicas, particularmente a partir do milagre econômico, e a dívida externa, além da supressão das liberdades e da repressão física. De positivo, a criação de uma infra-estrutura que abrangeu o setor energético, as comunicações e o incremento das vagas nas universidades, ainda que o País amargasse as turbulências decorrentes da primeira crise do petróleo, em 1973.

Oscilando entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, com um pé aqui e outro acolá, na tentativa de auferir benefícios de ambos os lados, nem sempre teve êxito com esse tipo de empreitada (SELCHER, 1979). As divergências nos *loci* de decisão costumavam ser frequentes e facilmente perceptíveis, seja dentro do Ministério das Relações Exteriores, seja entre esse e os ministérios econômicos, ou mesmo dentro das próprias instâncias econômicas, variando conforme cada governo. Observou-se, igualmente, a inexistência de uniformidade política e ideológica, no seio do estamento militar, e a carência de regras cristalinas de como se devia conceber a formulação e a organização das políticas econômica e exterior.

O apagar das luzes do regime militar, com a retomada da normalidade constitucional, encontrou o País em cenário turbulento e com dificuldades no quesito da dívida externa e para captar novos recursos. Adicionem-se, ainda, as pressões que passaram a se tornar cada vez mais agudas, em setores diversos, sobretudo as críticas sobre a deterioração do meio ambiente na Amazônia. As desavenças enfrentadas pelo governo José Sarney, em seus primeiros anos, com os Estados Unidos, davam noção precisa de quais os critérios que vigoravam no relacionamento global, ainda que o País tivesse enfrentado duas décadas de modelo político, sob guarida do grande parceiro do Norte.

No final dos anos 80, com os protocolos de integração já assinados com o governo de Raúl Alfonsín, com o término da Rodada do GATT e com a ascensão de Fernando Collor de Mello ao Palácio do Planalto, o Brasil pareceu adaptar-se ao cenário novo que aflorava, mantendo íntimo

relacionamento com a Casa Branca. Evidentemente, os resultados esperados pelo governo brasileiro ficaram aquém do desejado³.

Nesta parte do Continente, as mudanças no quadro interno, em face do impedimento do Presidente Fernando Collor, foram significativas, porque coincidiu com o fim de uma ordem, com a formalização dos blocos, ainda que incipientes e com a criação de uma moeda estável que, ao longo dos anos, possibilitou uma atuação mais sólida da política externa brasileira.

2 PEB NA VIRADA DO SÉCULO

No pós-guerra fria, a agenda da política externa brasileira esteve recheada, operando em distintas frentes. No plano regional, aprofundou-se o processo de integração com novos parceiros, criando-se o Mercado Comum do Sul, (MERCOSUL); na parte setentrional do Continente, passou a enfrentar grandes problemas colocados na pauta global, os quais diziam respeito aos interesses nacionais na Amazônia.

Integração regional, comércio internacional, subsídios e protecionismos, meio ambiente e dívida externa foram alguns dos tópicos que o governo passou a gerenciar, ainda que nem sempre tivesse recursos suficientes para contrapor-se a tudo isso. Outros temas como transferência de tecnologia, propriedade intelectual, informática, terrorismo, migração, direitos humanos, organismos internacionais e organizações não-governamentais preencheram a complicada agenda de preocupações brasileira. Neste tópico, acompanharemos, ainda que rapidamente, a caminhada da política externa brasileira em três grandes áreas: no plano regional, nas relações com as grandes potências e nas organizações internacionais.

2.1 CONTEXTO REGIONAL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Embora discursos sejam feitos, periodicamente, lamentando a pouca importância concedida por um ou outro governo às parcerias regionais, a verdade é que o relacionamento com o vizinho maior do Cone Sul e com os demais jamais deixou de estar presente, embora nem sempre fosse prioritário na pauta da política externa brasileira.

³ Naquela oportunidade, os Estados Unidos passavam por difícil conjuntura, com frentes simultâneas tendo ainda que enfrentar seus próprios problemas domésticos, apesar do forte apoio recebido pelo governo de George Bush, por ocasião dos ataques ao Iraque, em 1991.

Por motivos históricos, por causa de sua própria localização geográfica e identificação com toda a América Latina, o Brasil sempre concedeu importância aos países ao longo e além-fronteiras, particularmente os da América do Sul.

Na América Central, por outro lado, espaço reduzido foi um elemento caracterizador do Itamaraty. Além do México, as demais nações das Antilhas e do Caribe receberam atenção menor da Diplomacia brasileira, principalmente pelo fato de se constituírem em mercados restritos para os produtos nacionais. Não foram ignorados, mas apresentaram uma importância relativa. Nos anos mais recentes, exceção feita a Cuba, que mereceu cuidado especial pela afinidade entre os governantes de ambos os países, os demais permaneceram longe dos interesses brasileiros. É bem verdade que mesmo com o governo de Havana o intercâmbio cubano-brasileiro teve suas arestas. Isso pode ser constatado, por exemplo, após a visita de George Bush ao Brasil, em março de 2007, quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ressaltou a importância da produção de etanol, merecendo críticas de Fidel Castro ainda no poder.

Por outro lado, a proximidade com os países fronteiriços da Bacia do Prata, com os andinos, e com os da Bacia Amazônica, converteu-se em motivos suficientes para que todos os olhares nacionais fossem dirigidos para essas regiões, além do Atlântico Sul.

Precaução redobrada se verifica nas duas pontas do território nacional. No Sul, apesar da boa vontade brasileira, a integração caminha a passos trôpegos, às vezes com intensidade maior, outras vezes em clima de visíveis constrangimentos e baixa cordialidade.

A diferença de atitude do governo argentino, dependendo de quem ocupa a Casa Rosada, é notória. Ora são criados intensos obstáculos, parecendo querer colocar em risco mesmo os acordos já firmados, ora negociando dentro de padrões razoáveis aceitos pelo governo brasileiro, que nunca manifestou intenção de colocar uma pedra sobre aquilo que foi iniciado há três lustros. As divergências acentuadas com o ex-mandatário argentino Nestor Kirchner, ou com Cristina Kirchner, não foram suficientes para abalar as relações bilaterais, com o governo brasileiro cedendo em inúmeras oportunidades, diante das demandas portenhas, dentro daquilo que se convencionou denominar paciência estratégica. Certamente a diplomacia ativa e ativa, não é aqui considerada.

Personalidades importantes da Argentina, como Roberto Lavagna (2009, p. 5-6), ex-ministro e candidato à Presidência da República, estão conscientes dessas dificuldades e refletem bem o que ocorre no relacionamento bilateral, apontando dois obstáculos que devem ser superados para o avanço de um projeto regional. De acordo com suas observações, devem ser reconhecidas:

- [...] a) a tendência registrada, pelo menos a partir dos anos 80, de manutenção de condutas não convergentes ao longo do tempo em matéria econômica e de política exterior;
b) no que tange à relação bilateral, a inexistência de um debate mais profundo sobre a estratégia de desenvolvimento e de inserção na região e no mundo.

Pendências com o Uruguai têm sido da mesma forma resolvidas. Com o governo paraguaio, além da demanda dele pela renegociação das tarifas da barragem de Itaipu, não existem dificuldades de maior significado. Contudo, as irregularidades observadas ao longo da fronteira, na Ponte de Amizade e Pedro Juan Caballero, têm feito com que Brasília se tenha preocupado com temas que não colocam, necessariamente, em risco o intercâmbio bilateral, mas que, pelo fato de se localizarem em região envolvendo três fronteiras, carregam consigo elementos complicadores. Entre esses complicadores estão o contrabando para lá e para cá, as denúncias de existência de simpatizantes de grupos extremistas muçulmanos, que receberiam ajuda financeira de empresários de Ciudad del Este e de Foz do Iguaçu. Isso faz com que o governo brasileiro conceda especial atenção a tal parte do Continente, inclusive em termos de representação diplomática. Na realidade, a atenção maior está dirigida para a questão da evasão de divisas, do tráfico de drogas, do crime organizado e dos ilícitos transnacionais do que propriamente ao problema do terrorismo, item secundário da agenda brasileira.

Nos Andes, sobretudo a Bolívia e o Peru, sempre se converteram em alvo de cuidado, já que por aí se poderia chegar ao Oceano Pacífico, apesar das dificuldades na transposição da cadeia montanhosa.

No caso boliviano, os acordos para construção do gasoduto são antigos e merecem frequentemente reflexões, tanto sobre o caráter estratégico deles quanto pelo comércio diretamente envolvido com a venda do gás andino para o mercado brasileiro. Desde a subida de Evo Morales ao poder, entretanto, apesar de cordiais, as relações acabaram tornando-se um pouco tempestuosas, justamente por causa das diferenças de abordagens sobre o domínio e controle da extração de petróleo e quebra de contrato, afetando interesses brasileiros, representados pela Petrobrás. Além do mais, inúmeras divergências no plano ambiental têm sido levantadas principalmente pelo lado boliviano, em função das políticas mais agressivas do governo brasileiro para a realização de grandes obras, como a construção de usinas hidrelétricas, afetando o território do país vizinho. Vez ou outra, o presidente boliviano recorda a perda do Acre para o Brasil, “em troca de um cavalo”, mas discursos como esses não apresentam

consequências e são produzidos para consumo doméstico. O mesmo ocorre quando a Bolívia exige com veemência uma saída para o mar.

Se problemas maiores não têm sido detectados na região andina, a não ser aqueles relativos à questão energética com a Bolívia, a região amazônica, sem qualquer sombra de dúvida, se converteu em motivo de apreensão constante, não só da Diplomacia, mas também das Forças Armadas do Brasil. As pressões que começaram a se tornar cada vez mais insistentes a partir dos anos 70 assumiram proporção maior na década de 80. Com a morte de Chico Mendes, em dezembro de 1988, as críticas sobre a devastação do meio ambiente amazônico, afetando a fauna e a flora locais e atingindo de maneira irreversível as populações florestais, realmente mostraram às autoridades brasileiras como o tema foi incorporado à agenda internacional.

Por isso, o Brasil inclusive ofereceu-se para sediar em 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), procurando com essa atitude minimizar as pressões internacionais. Iniciativas práticas abarcando esforços civis e militares foram também apresentadas nesse meio tempo, como o Projeto Calha Norte (atual Programa Calha Norte) e o Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM).

Os inúmeros debates em torno da restrição de soberania sobre o território amazônico e a criação de um território autônomo ianomâmi, converteram-se em mote para o governo brasileiro adotar políticas inicialmente defensivas e, depois, ofensivas, para neutralizar tais ataques. Com essa atitude, procurou resguardar seus direitos nessa parte do Continente, inclusive mediante inúmeros pronunciamentos, desde o mandato do Presidente José Sarney.

O Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978 pelo Brasil com mais sete países da região, no governo Geisel, tinha já como uma de suas finalidades, a preocupação ambiental. Outras medidas como o Programa Nossa Natureza de 1989, os documentos de Política de Defesa Nacional, em suas duas versões (de 1996 e 2005), e a Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, colocam a Amazônia como uma das grandes prioridades nacionais.⁴

⁴ No plano doméstico, grupos se digladiam denunciando que as pressões sobre a questão ambiental tem outros objetivos, inquietando sobretudo os defensores da preservação da região. Insatisfeitos com as políticas adotadas pelo governo, os ambientalistas têm-se oposto aos desenvolvimentistas que demonstram poucos cuidados com a Amazônia. O caso mais recente desse confronto resultou na queda de Marina da Silva do Ministério do Meio Ambiente, em 2008.

Tema por excelência da comunidade global, o meio ambiente assume proporções cada vez maiores, fazendo com que os países da região, com o governo brasileiro, adotem posturas para defesa de seu patrimônio, já que as florestas são grandes reservatórios biotecnológicos e alvo de cobiça internacional sobre os recursos aí existentes. Exemplo nessa direção é a própria *Declaração da Amazônia*, de 6/5/1989, firmada pelos países amazônicos, refutando qualquer ingerência na região.

A Comunidade Sul-Americana de Nações foi outro assunto que recebeu importância nesses últimos anos, mas que foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) criada em maio de 2008, enquanto no final do mesmo ano, chegou-se a acordo sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Por outro lado, o governo brasileiro investiu fortemente no projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), injetando recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição que deveria, em princípio, ter suas políticas orientadas para o desenvolvimento nacional. Segundo a concepção brasileira, utilizar o BNDES seria de importância crucial para as aspirações nacionais, uma vez que o País poderia assim ampliar seu espaço de influência nos demais parceiros da rede e também no próprio Continente Sul-Americano.

Apesar da reticência inicial do governo brasileiro, outra decisão foi a participação no Banco do Sul. Uma das propostas, mas sem conotações econômicas, políticas ou estratégicas, se refere à ideia de integração religiosa na América do Sul, como propôs o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 14/5/2007, depois da visita do Papa Bento XVI. Isso, contudo, está longe de atender à realidade e os interesses regionais, porque os Estados são laicos. Declarações como essa, porém, tradicionalmente fazem parte dos arroubos presidenciais e se convertem na alegria da imprensa que o acompanha em suas viagens (SCOLESE; NOSSA, 2006; ROHTER, 2008).

2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL: EM BUSCA DE MAIS ESPAÇO

Uma das dificuldades maiores para qualquer governo de um país, considerado média potência como o Brasil, é a eleição de prioridades, ou seja, com quais parceiros manter relacionamento privilegiado, quais as metas a serem atingidas e quais os instrumentos necessários para tal objetivo.

Sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso, ressalvas surgiram às dezenas, pela forma como preferiu inserir-se globalmente, dentro do denominado contexto neoliberal, abrindo o mercado e privatizando as

grandes empresas públicas nacionais. Na realidade, deu continuidade ao que Fernando Collor de Mello pretendeu fazer, quando este imaginou ter contrapartida favorável dos Estados Unidos.

No caso de Fernando Henrique, era essa a percepção que tinha das relações globais. Em opiniões divulgadas em várias oportunidades, como fez em palestras realizadas no México e na Índia, mostrou claramente como via o mundo: interdependente, globalizado e competitivo (CARDOSO, 1997). Para inserir-se nesse cenário, portanto, o governo considerava necessário enfrentar os problemas e agir de acordo com as regras do jogo, mesmo sabendo de suas limitações. Nesse sentido, o relacionamento do Brasil com o exterior privilegiaria parcerias com grandes nações, como a norte-americana, em detrimento das demais.

Em termos reais, a América Latina nunca foi abandonada, nem o resto do mundo, ainda que parte deste merecesse atenção menor, inclusive aqueles países pertencentes ao bloco da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Por outro lado, sob o governo Lula, a criação do G-3, e as parcerias com a Índia, a Rússia, a África do Sul e a China ficaram longe de apresentar os resultados esperados, sobretudo no último caso, quando se reconheceu esse país como livre-mercado.

Dificuldades maiores, contudo, foram percebidas no relacionamento do Palácio do Planalto com os grandes agentes. Tanto as nações europeias quanto o Japão e os Estados Unidos, além da retórica tradicional de elogios formais, demonstraram-se pouco receptivos às demandas brasileiras, seja na tentativa de se reestruturar o sistema internacional, com a criação de uma nova ordem, seja com relação às propostas de combate à pobreza e de auxílio aos países em desenvolvimento.

As queixas contra o protecionismo e a reivindicação por alíquotas diferenciadas têm consumido tempo apreciável das negociações brasileiras, especialmente no que diz respeito aos subsídios agrícolas concedidos pelos grandes países, a seus produtores. Disputas outras foram igualmente sentidas, em planos diversos, seja com relação às exportações de aço, açúcar e produtos com maior valor agregado. A própria divergência com o Canadá em torno das empresas aeronáuticas Bombardier e Embraer ilustra com precisão as dificuldades enfrentadas no relacionamento entre dois ou mais países que fabricam produtos semelhantes, e que desejam abocanhar parcelas maiores do mercado, levando as disputas para os tribunais internacionais.

Outros Estados com os quais o Brasil negociou, excetuando-se aqueles com os quais gostaria de mudar a geopolítica mundial, apresentaram poucos retornos, menos dividendos do que o desejado. O perdão da dívida a vários países africanos e latino-americanos, em troca de um possível apoio à reivindicação brasileira no Conselho de Segurança da ONU, acabou por naufragar, mostrando-se improdutivo, visto que a reformulação não avançou. Países que poderiam traduzir-se em apoio, afinal não convertido, apenas usufruíram benesses de Brasília, sem sequer apresentando como contrapartida o aumento das compras de produtos brasileiros.

2.3 RELAÇÕES MULTILATERAIS

No campo das relações multilaterais, a atuação do governo foi constante nos últimos anos, em busca cada vez mais de espaços. Com esse intuito procurou assenhorar-se de cargos nas grandes organizações, em que se exercita o verdadeiro poder. O cargo de diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estavam entre as pretensões (derrotadas) da política externa brasileira, lançando candidatos próprios, enquanto manteve a reivindicação por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Nesse caso, a obtenção da tão desejada vaga não foi conseguida, por motivos que escapam à vontade nacional. Simplesmente a instituição não se renovou como deseja o Brasil e outros representantes da comunidade, interessados em ampliar tanto o número de membros permanentes quanto o de rotativos do Conselho de Segurança. Entre esses, incluem-se, certamente, os próprios candidatos, como a Alemanha, o Japão, a Índia, a África do Sul, e concorrentes diretos do Brasil, como a Argentina e o México.

A proposta apresentada pelo ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, pouco antes de se retirar, jamais foi apreciada ou levada em consideração. A falta de unanimidade sobre os critérios a serem adotados – como quantos e de onde – impediu que qualquer mudança fosse processada, travando a demanda brasileira, desejosa de assumir responsabilidades maiores na formatação da ordem mundial. Dai, não se ter recusado a colaborar com as missões de paz da ONU, em oportunidades variadas, inclusive no Haiti, onde se encontra em caráter não-provisório, há mais de 4 anos.

As inúmeras divergências do Brasil foram resolvidas quase sempre em negociações bilaterais diretas. Mas, quando esse tipo de mecanismo se apresentou insuficiente, os organismos utilizados foram os de mais amplo escopo, como a OMC, em que demandas brasileiras foram julgadas.

Outros temas como a questão ambiental, o terrorismo, as denúncias sobre os desrespeitos à propriedade intelectual, a quebra de patentes de remédios, ou os relacionados com os direitos humanos, marcaram com regularidade as divergências verificadas contra os demais países, nas organizações multilaterais, sobre o entendimento que se deveria conceder a cada uma dessas categorias mencionadas. Por exemplo, no quesito terrorismo não se chegou à unanimidade, com o governo brasileiro rejeitando classificar as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) como tal, preferindo considerá-las como movimento político.

Em itens como a pobreza, um dos carros-chefe da política brasileira, apresentado nos fóruns globais, e na defesa do meio ambiente, poucos resultados foram obtidos, além dos elogios puramente formais.

3 DEMANDAS, APOIOS, CONSTRANGIMENTOS...

A busca de um lugar de relevo nas relações globais sempre fez parte das aspirações nacionais. Nos discursos grandiloquentes iniciais de seu primeiro governo, o Presidente Lula reforçou esse desejo, enfatizando que “[...] vamos mudar a geopolítica econômica mundial.” Outras declarações de igual calibre se fizeram ao longo do tempo, tornando-se, entretanto, mais moderadas com o passar dos anos.

Do lado da Diplomacia, o discurso foi mais cauteloso, longe dos arroubos e das bravatas presidenciais. Experimentados na labuta do dia-a-dia das intermináveis negociações econômicas e políticas, no plano bilateral ou multilateral, com países em fase de desenvolvimento equivalente, ou com outros abaixo e também acima, os responsáveis pela execução direta da política externa brasileira sempre mantiveram prudente distância das propostas grandiosas de mudar o mundo, contando apenas com a força da vontade e as queixas lamuriosas. Preferiu dar mais importância aos fatos do que à retórica.

Por isso se notaram, em várias oportunidades, discrepâncias entre o discurso presidencial e o diplomático. De um lado, havia o discurso grandioso e magnânimo feito tanto em pequenos recintos quanto em grandes instâncias multilaterais, seja no Fórum Social Mundial, seja em Davos,

propondo a grande transformação que o mundo deveria sofrer, para atender às demandas dos mais afetados e à criação de uma nova ordem apoiada em critérios de justiça e de solidariedade. Por outro, lado havia o discurso cauteloso, às vezes excessivamente comedido, contradizendo o presidente, consciente de que o trabalho diplomático implica saber quais os limites possíveis de serem atingidos em cada etapa das negociações e, de acordo com as realidades mundiais, impossíveis de serem simplesmente ignoradas e atropeladas, por aqueles que não detêm efetiva capacidade de ditar as regras. Assim, enquanto o Presidente Lula dizia que existia a necessidade de arrombar as portas para pertencer ao mundo desenvolvido, no caso ao Grupo dos 8, o Chanceler Celso Amorim realçava a necessidade de se bater à porta, ou seja, antes pedir permissão para entrar.

Apegando-se ao discurso de que a vontade política consegue superar obstáculos, a retórica presidencial esbarrou, inúmeras vezes, em suas próprias palavras, esfumando-se ao vento, sem deixar vestígios. Por isso, o discurso presidencial não pode ser tomado *ipsis literis*, para uma ponderada avaliação da conduta da política externa brasileira. Essa deve ser feita, justamente, pelas atitudes tomadas pela arena responsável, qual seja, o Ministério das Relações Exteriores e os demais órgãos econômicos que, apesar das divergências internas e entre si, defendem os interesses nacionais. No limite a responsabilidade por toda a política governamental é sempre presidencial, conforme destacou recentemente o próprio chefe do Estado. Ou seja, não deveria existir políticas de ministros, mas tão somente uma política governamental, dirigida pelo presidente e mandatário maior do País.

É bem verdade, porém, que a multiplicidade de canais voltados para atuação internacional brasileira, sem uma efetiva coordenação, tem levado a desacordos prejudiciais para a própria conduta nacional. Entre esses canais que dificilmente conseguem manter-se sintonizados podem ser mencionados os Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Ciência e Tecnologia, da Defesa, do Meio Ambiente.

Divergências à parte, sobre as instâncias de formulação e decisão de política externa, o certo é que ao se pesar seus indicadores e os constrangimentos internos e externos, entre o desejável e o possível para o País, existe uma série de elementos complicadores, tal qual uma corrida de obstáculos, aumentando o grau de dificuldade, conforme se avança em direção ao ponto de chegada.

As demandas do governo enquadram-se dentro daquele leque de alternativas, em que o acesso a todas elas asseguraria ao País o papel daqueles que não apenas votam, mas que poderiam ter direito de veto

nas grandes resoluções mundiais. Daí a insistência, se bem que apresente resultados duvidosos, por uma demanda como membro do Conselho de Segurança, investindo-se nas missões de paz. Procura, com isso, mostrar que não tem receio de assumir responsabilidades e que tem condições de contribuir para resolver problemas alheios, mesmo distante de suas fronteiras, o que convém às grandes potências.

Longe de ter o apoio dos vizinhos mais próximos que, possivelmente, manifestam intenção de pleitear a tão sonhada vaga no Conselho de Segurança, como a Argentina, mesmo assim, o Brasil tem insistido em tal empreitada, periodicamente recebendo apoios, seja da Rússia ou da Venezuela, da França ou do Japão, mas sem qualquer resultado concreto, já que o tema não está posto na agenda da entidade. Além do mais, um dos requisitos para a representação regional, é que o solicitante tenha unanimidade de seus parceiros próximos, exigência que dificulta, sem qualquer sombra de dúvida, aspirações tranquilas. Como tem sido observado desde o final dos anos 80, principalmente na década de 90, Oscar Camilión, ex-embaixador argentino em Brasília, ex-titular da Defesa e ex-ministro das Relações Exteriores e Culto, respondia à indagação sobre a pretensão brasileira, afirmando, com frequência, que não falava sobre hipóteses. Ou seja, o Brasil não deveria esperar da Casa Rosada apoio para essa causa, muito menos sem primeiro negociar, ao invés de fazer a demanda unilateral e isoladamente.

Na realidade, essa não é uma reivindicação recente. Sempre fez parte das aspirações brasileiras. Nos anos 20, logo após o findar da Primeira Grande Guerra, com o surgimento da Liga das Nações, o Brasil, como potência média da época, já ambicionava uma das vagas de membro permanente do Conselho da referida Sociedade. Exatamente por não ver acatadas suas pretensões, poucos anos após a constituição da Sociedade, o País retirou-se da organização em 1926, antes da crise que a levaria à insolvência nos anos 30 (SANTOS, 1996; GARCIA, 2006).

Quando se criou a ONU, em 1945, a reivindicação brasileira igualmente fez parte da atuação diplomática nacional nesse fórum. Apesar de ter o apoio dos Estados Unidos, que viam no Brasil um aliado a somar esforços contra o outro grande agente do sistema internacional, a recusa dos demais fez com que durante as próximas décadas, esse intuito permanecesse sepultado, sendo ressuscitado apenas no final dos anos 80.

Uma geração depois percebe-se que, para o atendimento das demandas, há necessidade de se preencherem pelo menos duas condições: a primeira delas o aumento de seu papel no mundo, de suas capacidades, em termos políticos, econômicos, tecnológicos, ou estratégico-militares; a segunda, intrinsecamente ligada a anterior, é a anuência que

os demais parceiros tem que conceder, para que um outro país possa tomar assento a seu lado. Apesar das costumeiras contestações, essa ordem, como relembra Henry Kissinger (1973, p. 1-2), é legítima porque pressupõe o consenso dos grandes países sobre as formas como devem ser regidos os destinos do mundo. Todos que fazem parte do seleto grupo, agem, portanto, segundo as mesmas regras, e, na medida do possível, procuram garantir a manutenção do *status quo*: Contra esses, não há possibilidade de simplesmente arrombar a porta e adentrar o recinto, clamando pela necessidade de ver aceitas suas pretensões.

Como nenhuma dessas condições foi ainda preenchida, nada mais resta ao País do que continuar sua demanda, fazendo sua via-crúcis e esperando que suas pregações ecoem além do deserto. Enquanto isso, procura fortalecer seus poderes e seus espaços, o que pode resultar em um caminho mais produtivo para alcançar seus objetivos.

Ao lado dessa reivindicação, outras se fizeram, sem que se tomassem os devidos cuidados. Em primeiro lugar, não foram avaliados corretamente os apoios para suas demandas, ignorando a correlação de forças, não seguindo o clássico modelo analítico de David Easton (1968), que trata dos *inputs* e *outputs* no sistema político. Visivelmente, faltou capacidade de análise para interpretar corretamente a correlação de forças existentes e o caminho para onde os acordos se dirigiam. Nesse sentido, as negociações em torno do candidato nacional foram conduzidas de forma equivocada, não se conseguindo construir um consenso, ou uma maioria, em torno disso, partindo para uma disputa perdedora. Em segundo lugar, percebeu-se que as disputas estavam em risco, por ter-se recusado a abrir mão delas em favor de outro candidato, não auferindo possíveis benefícios dessa retomada de posições. Arcou, em curto período de tempo, com o desgaste provocado por duas derrotas consecutivas, em instâncias importantes como o BID e a OMC.

O que se constatou foi uma série de falhas no encaminhamento dessas demandas. Além do saldo negativo contabilizado pelas derrotas de João Sayad e de Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ficou patente a voracidade da conduta brasileira e a ansiedade em ocupar os cargos, em vez de negociar e preencher outros que poderiam ser disponibilizados. Nesses casos, as demandas dão mostras de seu comportamento, quando se apresentou como parceiro, que nem sempre é possível contar e confiar, em momentos de adversidade.

Isso revela, sob outros olhares, que, entre o discurso e a prática da Diplomacia brasileira, existem enormes lacunas. De um lado, o País procuraria, retoricamente, resolver os grandes problemas mundiais; mas, de outro, em termos práticos, ocupar individualmente o máximo de espa-

ço possível. Nessas condições, o resultado obtido nem sempre é o desejado. Como os demais países também agem sob o mesmo prisma, o pragmatismo exacerbado paga seu preço. Ou seja, obtém apoio, mas tão somente quando os parceiros, seja em que latitude estiverem localizados, tiverem certeza de que isso igualmente lhes trará benefícios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual o papel reservado ao País no tabuleiro mundial do poder? Será possivelmente um lugar de realce, ainda que não haja tempo definido para tal. Apesar dos inúmeros revezes, sofridos em institutos internacionais, das dificuldades no plano regional e dos indicadores aquém do desejado no plano interno, o País detém, sem qualquer margem para contestações, potencial para que no prazo de uma geração sua posição internacional seja reconsiderada.

Para tal, necessário se faz que os governos, independentemente de suas afiliações políticas e ideológicas, atuem firmemente nas duas grandes frentes que desafiam Estados médios como o Brasil e outros de igual quilate, situados em diferentes continentes. A primeira delas, no âmbito interno, é aumentar suas capacidades, melhorando seus indicadores sócioeconômicos e investindo na formação de recursos humanos de alta qualidade. Isso implica, portanto, ao mesmo tempo que dá ênfase no incremento das condições de sua população, aplicação de verbas necessárias em ciência e tecnologia, estabelecendo quais as áreas que devem ser privilegiadas. O bom funcionamento das instituições nacionais, igualmente, se torna crucial, fazendo com que regras definidas existam, em todos os níveis dos três poderes. Obviamente, aqui se incluem problemas de grande magnitude que necessitam ser solucionados, mesmo que esforços redobrados se façam, afetando interesses escusos e eliminando a possibilidade de que situações agudas, como o tráfico de drogas, crime organizado, corrupção, que perpassam as instâncias nacionais em todos os níveis (municipal, estadual e federal), minem o poder do Estado.

No plano mais amplo das ambições internacionais, é preciso ter clareza e uma definição de qual o papel de relevo realmente deseja ocupar: se na esfera regional ou no campo mais amplo das Relações Internacionais. Em qualquer dos casos, em função das peculiaridades regionais e das divergências que têm caracterizado o cenário mais próximo – apesar da sensível melhoria dos últimos anos, se comparado com o quadro anterior ao final dos anos 70 –, necessário se faz chegar a um entendi-

mento sobre quais os projetos nacionais de cada parceiro da região. Isso se torna imprescindível, para se chegar a um acordo dos papéis que devem ser assumidos por eles, individualmente, porque o histórico dos três últimos lustros demonstra as dificuldades no aprofundamento dos processos de integração, em que existem nítidas assimetrias de poder entre os diversos membros que deles fazem parte.

Possivelmente, o investimento apenas no âmbito regional, em médio e longo prazos, pouco interessa ao País, uma vez que, por seus próprios indicadores, o papel de liderança regional, ainda que sempre contestado, jamais deixou de estar presente na plataforma da política externa brasileira.

O discurso brasileiro pode e será sempre utilizado como instrumento em nome da necessidade de se atuar unido, pelas condições costumeiras, como a identificação latino-americana, de países à margem das grandes decisões, portanto com pouco mando. Na prática, é também o que se tem quotidianamente verificado: captar apoios em nome coletivo para atender a seus interesses individuais.

Ao se pensar em escopo mais amplo das Relações Internacionais, além do discurso sobre a necessidade de se mudar o mundo, democratizar as instituições internacionais e privilegiar os países menos favorecidos, é reforço que se faz no aumento de poder efetivo, tanto em termos econômicos quanto militares. Essas duas últimas variáveis, como mostra a história de todas as grandes potências, ao longo dos séculos, sempre caminharam *pari passu*, sem delas nunca terem abdicado, apesar dos discursos pacifistas – de que o funcionamento do mundo deva obedecer às regras mundiais de boa convivência e funcionar segundo as normas do Direito Internacional e não do direito ao uso da força e da violência.

Como a História também tem registrado, quanto mais aumentam as aspirações de uma nação, suas responsabilidades crescem na mesma intensidade. Para que suas demandas tenham legitimidade e credibilidade, seu poder nacional tem de ser incrementado na mesma proporção, incluindo a variável militar. Como os interesses passam a extrapolar suas fronteiras, para o país ansioso por assumir responsabilidades globais, o vetor econômico é crucial para sustentar seus futuros compromissos que os parceiros menores passarão a exigir.

Não preenchendo esses requisitos e não possuindo capacidade efetiva de intervenção, nem de influenciar decisivamente nas negociações internacionais, dependendo de outros para sustentar suas ambições e para proteger seus interesses e sua segurança, tais países se enquadram, como dizia Antônio Gramsci, nos anos 30, na categoria de potências

as apenas nas cartas diplomáticas. Além de todas essas variáveis, há certamente a necessidade de se contar com um quadro externo favorável, já que as crises internacionais a todos afetam, protelando cada vez mais os objetivos almejados.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização (duas conferências). **Ideias & Debate**, n. 10. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1997.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FERREIRA, Oliveiros da Silva. Política externa a serviço de uma ideia messiânica. **O Estado de S. Paulo**, p. 9, 31 mar. 1974.

GARCIA, Eugenio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 20. Brasília: Ed. da UnB-FUNAG, 2006.

HELMS, Jesse. Saving the UN: a challenge to the next Secretary-General. **Foreign Affairs**, New York, v. 75, n. 5, p. 2-7, Sept./Oct. 1996.

KISSINGER, Henry. **O mundo restaurado**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1973.

LAVAGNA, Roberto. Argentina-Brasil: um projeto desejável – e possível? **Diplomacia, Estratégia & Política**, Brasília, MRE, Projeto Raul Prebisch, n. 9, p. 5-18, jan./mar. 2009.

ROHTER, Larry. **Deu no New York Times**. São Paulo: Objetiva, 2008.

SANTOS, Norma Breda dos. **Le Brésil et la Société des Nations (1920-1926)**. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais, Universidade de Genebra, 1996.

SCOLESE, Eduardo. & NOSSA, Leonardo. **Viagens com o presidente**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SELCHER, Wayne. **Between first and third worlds**. Boulder, Colorado: Westview, 1979.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

Recebido em: abril de 2009.
Aprovado em: março de 2009.